wetzikon

Grosser Gemeinderat

Antrag des Büros

21.07.01 Totalrevision Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates

Das Büro beantragt dem Grossen Gemeinderat:

1. Eintreten auf die Vorlage.
2. Erlass der Geschäftsordnung des Parlaments gemäss Synopse des Büros.

Begründung

1. Ausgangslage

Die Totalrevision des Gemeindegesetzes hatte verschiedene Auswirkungen auf die Geschäftsordnung des Parlaments. Einige davon konnten bereits mit der Anpassung des Kommissionssystems im Jahr 2018 aufgenommen werden, andere fanden thematisch keinen Platz oder hingen von der Totalrevision der Gemeindeordnung ab. Auf 2020 hin erarbeitete das Gemeindeamt basierend auf dem neuen Gemeindegesetz einen Musterorganisationserlass für Parlamente (MGeschO), welcher im Abgleich mit der gültigen Geschäftsordnung einige Unklarheiten, Lücken oder Verbesserungsbedarf zutage führte. Ausserdem orteten Parlamentsmitglieder und die Parlamentsdienste in der Parlamentsarbeit immer wieder Anpassungsbedarf.

In der Büro-Sitzung vom 15. Januar 2019 wurde entschieden, das Projekt "Revision der Geschäftsordnung" zu lancieren. In der Vorbereitung der Sitzungen haben die Büro-Mitglieder sich stets mit ihren Fraktionen ausgetauscht. Der Stadtrat konnte sich im Rahmen einer 3-monatigen Vernehmlassung äussern. Seine Anmerkungen wurden vom Büro zur Kenntnis genommen und diskutiert.

Anders als bei der Totalrevision der Gemeindeordnung wurde die neue Geschäftsordnung basierend auf der alten aufgebaut. Dies bot sich an, da die bestehende Struktur durchaus noch sinnvoll und zeitgemäss ist, die gültige Fassung den Parlamentsmitgliedern vertraut ist und viele Bestimmungen ohne Änderungen beibehalten werden können. Dennoch handelt es sich hierbei um eine Totalrevision, denn es werden mehr als die Hälfte aller Bestimmungen angepasst und die Artikel neu durchnummeriert. Bei der Revision wurde stets ein Abgleich mit der Mustergeschäftsordnung vorgenommen. Wo deren Bestimmungen nicht übernommen wurden, kann davon ausgegangen werden, dass sich die aktuelle Formulierung der Bestimmung oder Regelung bewährt hat oder sich eine bessere finden liess.

2. Wesentliche Änderungen

2.1 Formelles

Mit der Totalrevision sollen der Grosse Gemeinderat, das Büro, die Ratssekretärin oder der Ratssekretär, die Kommissionssekretärin oder der Kommissionssekretär und die schriftliche Anfrage in Parlament, Geschäftsleitung, Parlamentsschreiberin oder -schreiber und Kommissionsschreiberin oder -schreiber und Anfrage umbenannt werden. Diese Begriffe sind zeitgemässer und allgemein verständlicher. Die Parlamentarische Untersuchungskommission wird neu abgekürzt "PUK" genannt.

Teilweise wurden Bestimmungen, deren Inhalt in übergeordnetem Recht detailliert geregelt wird, abgekürzt oder weggelassen. Eine umfassende Kürzung erfährt die Geschäftsordnung allerdings nicht. Diverse lange Absätze wurden der Lesbarkeit halber aufgeteilt. Einige Artikel wurden neu und einheitlicher strukturiert.

2.2 Spezielle Voten in der konstituierenden Sitzung (Art. 1 Abs. 2 und 3 nGeschO)

Es soll eine neue "Parlamentstradition" geschaffen werden, indem das jüngste Parlamentsmitglied in der konstituierenden Sitzung das Wort erhält. Es muss davon aber keinen Gebrauch machen. Die Bedeutung der Vertretung verschiedener Altersgruppen im Parlament wird damit hervorgehoben (Die Alterspräsidentin oder der Alterspräsident leitet die Sitzung.).

2.3 Rede- und Stimmrecht des Präsidiums (Art. 6 Abs. 3, Art. 37 Abs. 6 und 38 Abs. 3 nGeschO)

Das Rede- und Stimmrecht der Parlamentspräsidentin oder des Parlamentspräsidenten wird präzisiert und eingeschränkt. Das Präsidium soll die Parlamentssitzungen möglichst neutral führen. Es soll sich darum nicht mehr in die politische Debatte einschalten können, darf nur noch bei Wahlen mitwählen und bei Stimmengleichheit den Stichentscheid geben.

2.4 Stellung der Parlamentsdienste/Anstellung des Ratssekretariats (Art. 7 nGeschO)

Die bisher gelebte Einordnung der Parlamentsdienste ins Organigramm der Stadt und das Verhältnis der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers zum Ratssekretariat wird normiert. Daraus ergeben sich keine neuen Rechte und Pflichten für den Stadtrat und die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber. Das Ratssekretariat soll sich nicht mehr alle vier Jahre der Wiederwahl stellen müssen, da die Beamtenwahl nicht mehr zeitgemäss ist. Damit das Parlament dennoch sein Mitspracherecht bei der Besetzung der Stelle behält, soll es zukünftig die Anstellung unbefristet genehmigen.

2.5 Ergänzung der Unvereinbarkeiten (Art. 9 nGeschO)

Die Parlamentspräsidentin oder der Parlamentspräsident soll nicht mehr Mitglied einer Fachkommission sein können (bisher nur unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der RPK). Es überzeugt nicht, der RPK diesbezüglich eine Sonderstellung einzuräumen. Weiter sollen eine Kommissionspräsidentin oder ein Kommissionspräsident nicht mehr Mitglied des Büros sein können. Damit soll vermieden werden, dass zu viele Kompetenzen bei einem Parlamentsmitglied angesiedelt werden. Die IFK hat diese Regel bei der Vorbereitung der Erneuerungswahl des Büros 2021 angewandt.

2.6 Teilnahme des Stadtrats an Parlamentssitzungen (Art. 18 nGeschO) und Sitzungsbeginn (Art. 15 Abs. 3 nGeschO)

Die Erwartung, dass der Stadtrat in der Regel an Parlamentssitzungen teilnimmt, wird festgehalten. Bisher wurde diese jeweils nur mündlich transportiert. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass er damit nicht einverstanden ist. Er sieht seine Rechte und Pflichten abschliessend in § 36 Gemeindegesetz geregelt.

Der Stadtrat stört sich ausserdem daran, dass die Sitzung immer um 19.00 Uhr beginnen. Er regt an, dass die Geschäftsleitung befugt ist, je nach Traktandenlast einen früheren Sitzungsbeginn festzulegen. Ein früherer Sitzungsbeginn wurde schon mehrfach im Büro diskutiert und immer verworfen, da er nicht vereinbar ist mit familiären und beruflichen Verpflichtungen.

2.7 Präzisierung der Persönlichen Erklärung und Replikmöglichkeit (Art. 23 Abs. 4 und 5 nGeschO)

Zu Anfangszeiten des Parlaments wurde die Persönliche Erklärung manchmal dazu missbraucht, um politische Themen einzubringen. Sinn und Zweck einer Persönlichen Erklärung ist aber die Mitteilung einer persönlichen Betroffenheit (bspw. Ausstand, Rücktritt, persönliche Verletzung durch Äusserung/Verhalten anderer Sitzungsteilnehmenden). Dies soll nun präzisiert werden.

In anderen Parlamenten gibt es eine Replikmöglichkeit bei persönlicher Adressierung in Erklärungen. Diese Replikmöglichkeit kann von allen Sitzungsteilnehmenden beansprucht werden. So kann auf Angriffe oder Vorwürfe unmittelbar reagiert werden.

2.8 Zuständigkeit Fristerstreckungen (Art. 25 Abs. 4, Art. 46 Abs. 1, Art. 49 Abs. 1, Art. 55 Abs. 3 und 4, Art. 56 Abs. 2 nGeschO)

Alle Fristerstreckungen (nach Rückweisung, bei Vorstössen) sollen neu vom Büro genehmigt werden. Damit soll das Parlament entlastet werden. Benötigt der Stadtrat bei überwiesenen Motionen und Postulaten eine Fristerstreckung von mehr als 6 Monaten, muss er sich ans Parlament wenden.

Der Stadtrat beantragt längere Fristen bei der Antragstellung und Beantwortung von Vorstössen, wenn eine unterstellte oder eigenständige Kommission (Umweltkommission, Schulpflege etc.) involviert ist. Das Büro sieht diesbezüglich Umsetzungsprobleme. Wenn die Fristen erstreckt würden, dann müsste dies für alle Vorstösse erfolgen. Es ist aber zu befürchten, dass die Fristen dann immer ausgeschöpft würden, was die politischen Prozesse erheblich verlängern würde.

2.9 Wahlen und Abstimmungen (Art. 37 Abs. 2, 4, 6 und Art. 38 Abs. 1 und 3 nGeschO)

Zukünftig soll bei der Wahl von mehr als zwei Sitzen automatisch eine geheime Wahl durchgeführt werden. Bis anhin musste dies durch das Präsidium nahegelegt respektive beantragt werden. Eine offene Mehrsitzwahl ist kompliziert und fehleranfällig. Die Wahl aller Präsidien (Parlament inklusive Vizepräsidien und Kommissionen) werden auch weiterhin geheim durchgeführt. Neu soll die Präsidentin oder der Präsident bei offenen und geheimen Wahlen mitwählen können. Bei Stimmengleichheit zieht sie oder er das Los. Bis anhin war unklar, was bei Stimmengleichheit geschieht. Bei Wahlen ist es Usus, dass Lose gezogen und keine Stichentscheide gefällt werden. Dem passt sich die neue Geschäftsordnung nun an.

Die geheimen Abstimmungen werden abgeschafft. Dies aufgrund von Ereignissen im Parlament Uster vom Dezember 2019, welche zu einem Notbudget und einem Rechtsmittelverfahren führten. Es war unklar, was im Falle einer geheimen Abstimmung über mehrere gleichgeordnete Anträge, welche mit Stimmengleichheit ausging, gilt. Das Ustermer Präsidium stimmte unzulässigerweise doppelt ab und legte seinen Entscheid mit dem Stichentscheid offen. Beide Elemente – jedoch auch die Lösung durch einen Losentscheid – beurteilt das Gemeindeamt kritisch (ebenso der Ustermer Bezirksrat soweit er dazu Stellung genommen hat). Das Gemeindeamt gibt zudem zu bedenken, dass im National-, Ständeund Kantonsrat geheime Abstimmungen nicht vorgesehen sind. Deren Mitglieder sind zu Transparenz bei allen Abstimmungen angehalten. Das Büro folgt dieser Auffassung und zieht ausserdem eine einfache Lösung, um einen "Fall Uster" zu vermeiden, vor. Es schlägt deshalb vor, die geheimen Abstimmungen vollständig abzuschaffen. Die Abstimmungen mit Namensaufruf sollen weiterhin möglich sein.

2.10 Anzeige von Enthaltungen (Art. 39 Abs. 3 nGeschO)

Enthaltungen bei Abstimmungen in Parlamentssitzungen sollen zukünftig auch angezeigt werden müssen. Bis anhin kam es vereinzelt vor, dass Parlamentsmitglieder diese nicht angezeigt haben. Für die Stimmenzählenden und das Präsidium ist das irritierend, da so nicht die Gesamtzahlen berechnet werden können und der Eindruck entsteht, dass falsch gezählt wurde.

2.11 Beratungsgrundlage in Parlamentssitzungen (Art. 40 Abs. 3 nGeschO)

Es soll am Grundsatz, dass der Kommissionsantrag der Hauptantrag und damit Beratungsgrundlage festgehalten werden. Es gab aber in der Vergangenheit schon Geschäfte, bei denen umfassende Änderungsanträge eingereicht wurden, welche eine eigenständige Vorlage darstellten. Würde immer automatisch der Antrag der Kommission als Beratungsgrundlage genommen, könnte dies dazu führen, dass bei jedem Artikel wieder neu darüber befunden werden müsste, welche Version der Vorlage nun angenommen werden soll. Dadurch wird die Konsistenz einer Vorlage gefährdet. Ausnahmsweise soll darum mittels Vorfrage geklärt werden, welcher Antrag die Beratungsgrundlage darstellen soll. Von dieser Möglichkeit ist zurückhaltend Gebrauch zu machen, damit die Kommissionen nicht geschwächt werden.

2.12 Abbildung der Parlamentsdebatte im Beleuchtenden Bericht (Art. 41 nGeschO)

Bis anhin wurden im Beleuchtenden Bericht an die Stimmbevölkerung die Mehrheitsmeinung im Parlament und sofern gemäss Stimmenverhältnis vorhanden die Minderheitsmeinung abgebildet. Neu sollen die wichtigsten Argumente der Debatte aufgenommen werden im Bericht. So finden Argumente von Parlamentsmitglieder, die auf kritische Punkte hinweisen, die Vorlage aber dennoch annehmen, auch Eingang in den Beleuchtenden Bericht. Der Stadtrat erachtet diese Bestimmung als suboptimal. Dies gehe über die gesetzlich Anforderungen hinaus und mache den Bericht für die Stimmberechtigten sehr schwerfällig. Das Büro erachtet es hingegen als sehr wichtig, dass die Debatte abgebildet wird. Ansonsten würden Parlamentsmitglieder, welche eine Vorlage zwar unterstützen, aber einige Bedenken haben, diese ablehnen, damit ihre Bedenken bei den Minderheitsargumenten abgebildet würden. Das würde den Stimmberechtigten ein falsches Bild vermitteln. Die wesentliche Minderheit soll nicht quantifiziert werden, da sich hierfür keine überzeugende Formel finden liess.

2.13 Folge von nicht abgeschriebenen Postulaten (Art. 49 Abs. 2 lit. b nGeschO)

Bei Postulaten, welche vom Parlament nicht abgeschrieben werden, muss der Stadtrat innert 6 Monaten einen Ergänzungsbericht nachreichen. Heute ist unklar, was mit solchen Postulaten geschieht.

2.14 Anzahl Unterzeichnete bei Interpellationen (Art. 50. Abs. 2 nGeschO)

Das Gemeindegesetz indiziert, dass eine Interpellation von mehr als einem Parlamentsmitglied unterzeichnet werden muss (in Abgrenzung zur Anfrage). Neu sollen deshalb immer drei Parlamentsmitglieder eine Interpellation unterzeichnen müssen. Diese Zahl entspricht der Mindestfraktionsgrösse.

2.15 Dringliche Vorstösse resp. Interpellationen (Art. 51 Abs. 4 nGeschO)

Die heutige Möglichkeit zur Einreichung von dringlichen Vorstössen ist weitestgehend ineffektiv. Sie verpflichtet das Büro dazu, eingereichte Vorstösse unmittelbar auf die Traktandenliste zu setzen – was ohnehin bei allen Vorstössen geschieht. Es ist aber unklar, bis zu welchem Zeitpunkt diese dringlichen Vorstösse eingereicht werden müssen. Nachdem sie dann eingereicht waren, musste die Bearbeitung durch den Stadtrat nur bei Interpellationen innert kürzerer Zeit erfolgen als üblich. Neu wird die Dringlichkeit detaillierter geregelt: Bei Interpellationen wird mit der Dringlichkeit bewirkt, dass der Stadtrat diese in der nächsten Parlamentssitzung mündlich beantworten muss. Das Büro ist angehalten, Vorstösse auf die nächste oder übernächste Sitzung zu traktandieren. Es erhält damit einen gewissen Ermessensspielraum, welchen es unter Berücksichtigung des Zeitpunkts des Eingangs eines Vorstosses sinnvoll nutzen sollte. Dem Stadtrat bleiben aber aufgrund der Frist für die Aufschaltung von Sitzungsunterlagen und der vorgängigen Traktandierung durch das Büro in jedem Fall mindestens 10 Tage für die Erarbeitung einer mündlichen Stellungnahme bei dringlichen Interpellationen. Bei anderen Vorstossarten kann keine dringliche Behandlung mehr beantragt werden.

2.16 Abschaffung Beschlussantrag und Einführung der Parlamentarischen Initiative (Art. 54f. nGeschO)

Der Beschlussantrag wird abgeschafft. Er wurde bis anhin nicht genutzt, denn Änderungen zur eigenen Organisation wurden meist mittels Antrag des Büros gemäss Art. 5 Abs. 2 aGeschO angeregt. Mit Einführung der Parlamentarischen Initiative steht dem Parlament nun ein sehr ähnliches Instrument zur Verfügung, u.a. um eigene organisatorische Belange zu regeln. Den Beschlussantrag braucht es also nicht mehr.

Das Gemeindegesetz sieht vor, dass in kommunalen Parlamenten das Instrument der Parlamentarischen Initiative besteht. Wird in der Geschäftsordnung das Verfahren dazu nicht geregelt, wird das Kantonsratsgesetz angewendet. Dieses sieht ein kompliziertes Verfahren bei Parlamentarischen Initiativen vor. Das Büro legt dem Parlament deshalb nahe, dass hierzu eigene Regeln geschaffen werden. Damit wird auch ausgeschlossen, dass man Änderungen am Kantonsratsgesetz automatisch übernimmt.

2.17 Verfahren zum Jugendvorstoss (Art. 56 nGeschO)

Da mit der neuen Gemeindeordnung der Jugendvorstoss eingeführt wird, muss in der Geschäftsordnung das Verfahren geregelt werden. Das Büro hat sich entschieden, den Jugendlichen diesbezüglich dieselben Rechte und Pflichten wie anderen Parlamentsmitgliedern zu gewähren. Die Bestimmung lehnt sich deshalb sehr stark am Postulat an. Jugendliche Erstunterzeichnete besitzen ausserdem bei der Begründung und Überweisung ein Rederecht im Parlament.

2.18 Umgang mit Fragen der Fragestunde (Art. 58 Abs. 2 und 5 nGeschO)

Das Parlamentspräsidium soll neu bezüglich der Fragestunden die Kompetenz erhalten, zu lange Fragen oder solche, welche einen zu grossen Aufwand in der Verwaltung bei der Beantwortung generieren, zurückweisen zu können. Nachfragen in der Fragestunde – sofern sie vom Stadtrat nicht sofort beantwortet werden können – müssen innert zwei Monaten schriftlich beantwortet werden. Die Antwort wird von den Parlamentsdiensten im Web publiziert.

Der Stadtrat regte in der Vernehmlassung an, dass die Eingabefrist für Fragen auf 10 Arbeitstage ausgedehnt wird. Das Büro lehnt dies ab, da dadurch das Signal abgegeben würde, die Fragen beliebig auszubauen und nach mehr Details zu fragen. Das dürfte nicht im Interesse des Stadtrats sein.

2.19 Abwahl von Kommissionsmitgliedern (Art. 63 Abs. 3 nGeschO)

Aus wichtigen Gründen können Kommissionsmitglieder vom Parlament vor Ablauf der Amtsdauer abgewählt werden. Diese Bestimmung wurde vom Ustermer Parlament übernommen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Fraktionsabgänge respektive -ausschlüsse für Fraktionen problematisch waren, da sie im Büro oder den Kommissionen unter- oder gar nicht mehr vertreten waren. Allenfalls gibt es auch weitere Gründe wie beispielsweise lange Abwesenheiten, destruktive Mitarbeit etc. Der Bezirksrat Uster hat bestätigt, dass die wichtigen Gründe nicht weiter ausgeführt werden müssen, diese obliegen der Beurteilung des Parlaments.

2.20 Sitzungen per Videokonferenz (Art. 63 Abs. 5 nGeschO)

Während der Corona-Pandemie wurden zahlreiche Kommissionssitzungen per Videokonferenz durchgeführt. Grundsätzlich schliesst dies die Geschäftsordnung nicht aus, aber es ist davon auszugehen, dass an diesen Fall nicht gedacht wurde, als sie geschaffen wurde. Eine klare gesetzliche Grundlage ist deshalb wünschenswert. Videokonferenzen sollen aber weiterhin nur ausnahmsweise durchgeführt werden können. In welchen Situationen dies der Fall sein soll, bestimmen die Kommissionen selber.

Für Parlamentssitzungen per Videokonferenz besteht ebenfalls keine gesetzliche Grundlage. Das Gemeindeamt geht davon aus, dass die Durchführung unzulässig wäre. Allenfalls wird es in diesem Bereich auf kantonaler Ebene eine Gesetzesanpassung geben. Es ist davon auszugehen, dass mittels Gemeindeerlass keine ausreichende gesetzliche Grundlage geschaffen werden kann. Deshalb gilt es den Entscheid des Kantonsrats in dieser Sache abzuwarten.

2.21 Geschäftsprüfung durch RPK (Art. 73 Abs. 1, 3 und 4 nGeschO)

Bereits gemäss heutigem Wortlaut der Geschäftsordnung darf die RPK eine Prüfung der Geschäftsführung der Verwaltung vornehmen (Aufsichtsfunktion des Parlaments). Das Gemeindegesetz schweigt sich jedoch darüber aus, was damit gemeint ist (Da die parlamentarischen Vorstösse anderweitig im Gemeindegesetz angesprochen werden, können sie aber nicht das alleinige Aufsichtsinstrument sein.). Dies soll nun präzisiert werden. Es geht dabei nicht darum, die Prüftätigkeit zu intensivieren, sondern Regeln dafür festzulegen. Die Prüfungen sollen nicht nur bei Parlamentsgeschäften möglich sein, sondern auch bei pendenten und laufenden Geschäften des Stadtrats. Mit pendent sind Geschäfte gemeint, welche gerade stillstehen und deshalb nicht als laufend bezeichnet werden können. Stellt die RPK einen Missstand fest, kann sie einen Bericht dazu vom Stadtrat anfordern. § 62 Abs. 2 Gemeindegesetz regelt, unter welchen Bedingungen der Stadtrat die Herausgabe von Unterlagen zur Prüfung einschränken kann. Die RPK kann die FK I oder FK II in die Prüfung miteinbeziehen. Sie tut dies bereits heute, indem Stadtratsbeschlüsse aus deren Zuständigkeitsbereichen von diesen zur Kenntnis genommen werden.

2.22 Mehrfachzuweisungen (Art. 73 Abs. 5 und 75 nGeschO)

Grundsätzlich besteht im Parlament das Bedürfnis, dass geklärt wird, wann eine Mehrfachzuweisung eines Geschäfts möglich ist. Diesbezüglich eine einfache Regel zu finden, ist schwierig. Oftmals werden Umfang und Komplexität eines Geschäfts nämlich erst im Verlauf der Vorberatung erkannt. Das Büro soll deshalb Spielraum erhalten bei dieser Entscheidung. Es besteht aber ein Konsens, dass Mehrfachzuweisungen nur zurückhaltend vorgenommen werden. Damit keine Kommission übergangen wird, kann sie sich über die Zuweisung quasi hinwegsetzen, indem sie anzeigt, dass sie einen Mitbericht abgeben wird. Das Antragsrecht verbleibt jedoch bei der zuständigen Kommission.

2.23 PUK-Reglement

Das 2018 erlassene Reglement über die Parlamentarische Untersuchungskommission wurde dahingehend überarbeitet, dass die Möglichkeit von Einvernahmen von Zeuginnen und Zeugen und die damit verbundenen Prozesse und Elemente gestrichen und die Festsetzung eines Kreditrahmens für die PUK ergänzt wurden. Grundsätzlich ist die Zeugeneinvernahme zwar ein wichtiges Instrument von Untersuchungskommissionen, jedoch bedürfte diese gemäss Gemeindeamt und Kommentar zum neuen Gemeindegesetz einer gesetzlichen Grundlage in einem kantonalen Gesetz. Diese Grundlage fehlt. Sollte dereinst einmal eine PUK eingesetzt werden, wäre es rechtlich zweifelhaft, ob diese Zeugeneinvernahmen durchführen darf. Das Büro hat sich deshalb dazu entschieden, die Zeugeneinvernahmen wegzulassen.

3. Referendumspflicht und Inkraftsetzung

Die neue Geschäftsordnung soll gleichzeitig mit der neuen Gemeindeordnung in Kraft gesetzt werden kann. Nach noch geltender Gemeindeordnung untersteht die Geschäftsordnung nicht dem fakultativen Referendum.

Wetzikon, 15. Juni 2021

Büro

Urs Bürgin	Franziska Gross
Präsident	Ratssekretärin